

Ф.П. Яценко

РАЙОННИЙ ВІДДІЛ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Успішне виконання завдань, покладених державою на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, безпосередньо залежить від належного рівня організації не лише системи управління конкретним органом, а й від налагоджених взаємозв'язків між ними. Особливої уваги в цьому аспекті, на нашу думку, заслуговує розкриття проблем взаємодії між органом внутрішніх справ (а саме районним відділом як структурною одиницею ОВС) та місцевими органами влади.

Питання діяльності органів внутрішніх справ завжди перебували у полі зору науковців. Проте більшість досліджень загалом стосуються проблематики реформування системи органів внутрішніх справ та діяльності окремих підрозділів. Так, ці питання були предметом наукових досліджень О.М. Бандурки, М.І. Ануфрієва, О.К. Безсмертного, Х.П. Ярмачі, Ю.Ф. Кравченко, О.Н. Ярмиш та ін. Однак проблеми взаємодії районного відділу внутрішніх справ (як основної ланки системи органів внутрішніх справ) з органами місцевої влади вивчені недостатньо, що і є завданням нашої статті. На цьому шляху виникає багато проблем, які потребують теоретичного осмислення та обґрунтування.

З прийняттям у 1996 р. Конституції України в ідеології держави відбулися певні зрушення. Проголосивши людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпеку найвищою соціальною цінністю, Конституція України тим самим визначила зміст і спрямованість діяльності держави [1]. Однак, сьогодні здійснення прав людини вимагає створення умов і способів, які б забезпечували їх практичну реалізацію, надійну охорону і захист, тобто певні гарантії. Проголошення будь-якого права людини, навіть закріпленого відповідними правовими актами держави – ніщо без реальних гарантій його існування.

Тому, відповідно до Конституції, забезпечення прав людини і громадянина – це обов'язок усіх без винятку органів державної влади та їх посадових осіб. Саме завдяки злагодженій роботі органів влади можливе існування правової держави.

Кожен із цих органів, відповідно до свого юридичного статусу, зобов'язаний не лише здійснювати захист, але й забезпечувати права та свободи особи. Встановлюючи за допомогою правових норм компетенцію своїх органів, держава здійснює «розподіл праці» між ними і в той же час юридично забезпечує узгодження їх зусиль, визначає мету кожного органу у виконанні функцій держави і здійсненні державної влади, окреслює межі, форми і методи впливу органу на роботу відповідних підприємств, установ і організацій, на поведінку громадян.

Компетенція – один з основних чинників, що впливають на побудову структури конкретного органу. Підвищення ефективності державного управління, подолання безвідповідальності і відомчості в роботі апарату забезпечується чіткою юридичною регламентацією структури державних

органів, їх компетенції, порядку виконання функцій і стосунків з іншими органами та громадськими організаціями.

Діяльність органів внутрішніх справ – суттєва складова діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні особистих прав громадян та побудові демократичної держави.

Міліція за своїм статусом входить до системи органів державного управління, і в цій ролі є носієм владних управлінських повноважень та організуючих начал як щодо власних сил та засобів, так і до системи управління зовнішнім середовищем.

Вона є також активною ланкою правоохоронної системи, на яку, згідно із Законом України «Про міліцію», покладено такі завдання:

- забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;

- запобігання правопорушенням та їх припинення;

- охорона і забезпечення громадського порядку;

- виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;

- забезпечення безпеки дорожнього руху;

- участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [2].

Досить тривалий час органи правопорядку, до яких належить міліція, розглядалися виключно як інститут держави, складова органів виконавчої влади, засіб силової дії впливу на суспільство загалом та на окремого громадянина. У органах внутрішніх справ бачили лише силу, яка протистоїть злочинності. Таке бачення суттєво звужує їх дійсну роль. Вбачаючи головну мету функціонування органів внутрішніх справ у припиненні та запобіганні вчинення правопорушення, інші види діяльності часто сприймаються за вторинні, менш важливі. Подібна ситуація залишається неусвідомленою і приймається за норму.

Проаналізувавши положення, які закріплені в Законі України «Про міліцію», слід погодитися з тим, що «державні органи, громадські об'єднання, службові особи, трудові колективи, громадяни зобов'язані сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю» [2].

Отже, охорона правопорядку і боротьба з правопорушеннями – справа не тільки органів внутрішніх справ. Існує одна важлива передумова, без врахування якої самотужки подолати злочинність та підтримувати належний порядок не можна навіть найпотужніший окремий правоохоронний структурі. У цій ситуації зміцнення й подальший розвиток ділових зв'язків між органами внутрішніх справ, державними органами та місцевим самоврядуванням, посилення їх взаємодії стає не тільки ефективним заходом забезпечення законності і правопорядку, але й важливим політичним завданням.

Сьогодні міліція має вжити термінових заходів щодо відновлення співробітництва та взаємодії з місцевими органами влади.

Під взаємодією звичайно розуміється цілеспрямована, узгоджена за метою, часом і місцем спільна взаємопов'язана діяльність декількох рівно-

правних самостійних суб'єктів, спрямована на досягнення певного результату [3, с.85].

Єдність всіх учасників, вимога комплексного підходу до охорони правового порядку – це запорука ефективного вирішення завдань, покладених на органи влади державою. Тому на особливу увагу заслуговують взаємовідносини, які складаються на місцевому рівні.

Районний відділ міліції як первинна ланка в системі органів внутрішніх справ України найбільш наближена до проблем конкретного регіону. Проте умови функціонування його у зовнішньому середовищі (на певній територіальній одиниці) неоднорідні. На жаль, поки що не існує наукового дослідження, яке відображало б вплив на діяльність райвідділу міліції таких зовнішніх чинників, як: кількість і структура населення, ступінь його криміналізації, демографічних міграційних процесів та інших факторів, які відображають оперативну обстановку в місті, районі чи населеному пункті.

У той же час органи місцевої влади, роль яких у суспільстві об'єктивно і безперервно підвищується, фактично лише опосередковано впливають на один з найбільш важливих соціальних факторів розвитку територіальних громад – стан охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю. Безпосередній вплив зазначених органів на ці процеси відсутній тому, що органи внутрішніх справ не входять до структури місцевої влади.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Це – різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Однак, питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями – досить складне. Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції і полягає у наданні територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках – повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності. На жаль, наука ще глибоко не вивчила зміст місцевого самоврядування та його юридичну природу. Необхідно констатувати, що місцеве самоврядування ширше вживається не як юридичний, а переважно як політичний термін, як певне відбиття політичного життя держави.

Взаємовідносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні будуються на відповідній нормативно-правовій основі.

Але очевидно, що місцеві державні адміністрації є провідниками внутрішньої політики держави на місцях і вживають заходи для її забезпечення у діяльності органів місцевого самоврядування. Проте муніципальна полі-

тика виконавчої влади має базуватися на правових засадах і методах її здійснення, але не може спиратися на командно – адміністративні методи, як це було у радянські часи. Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найрізноманітніші – економічні, соціальні, культурні, екологічні, релігійні, національно-побутові та інші.

Не менш складним є питання взаємовідносин райвідділів міліції з двома системами влади на місцях. Загально прийнятим є уявлення про те, відносини між цими органами розвиваються в наступних напрямках:

- працівники міліції отримують безперешкодно і безоплатно відомості на письмовий запит, необхідні у справах про злочини, що знаходяться в їх провадженні;

- працівники міліції надсилають органам місцевої влади обов'язкові до розгляду подання про необхідність усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

- здійснюють охорону громадського порядку при проведенні масових заходів.

Однак подібна думка є хибною. На законодавчому рівні визначено підстави взаємодії райвідділів міліції з двома системами влади на місцях. Так, наприклад, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що органи місцевого самоврядування можуть:

- утворювати комісії у справах неповнолітніх та спрямування її діяльності;

- сприяти органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;

- вирішувати з відповідними органами МВС України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особового складу органів внутрішніх справ та ін.[4].

Крім того місцеві органи влади сприяють формуванню в населення позитивного уявлення про діяльність міліції. В певних випадках виникає необхідність залучення органів влади при проведенні роз'яснень неповнолітнім в закладах освіти стосовно вживання алкогольних та наркотичних речовин, протиправної поведінки. В цілому співпраця між районним відділом внутрішніх справ та двома системами влади на місцях є особливо ефективною, коли мова йде про масових явищ, стихійних лих, епідемій та ін.

Однак необхідно відмітити, що незважаючи на нормативне врегулювання підстав взаємодії неврегульованими залишаються організаційні форми взаємодії.

Основними формами співпраці районних відділів внутрішніх справ та місцевих органів влади, на нашу думку, варто вважати:

- спільне прогнозування тенденцій розвитку, динаміки і структури правопорушень, ефективності запобігання правопорушень;

- спільне планування окремих напрямків діяльності щодо попередження та запобігання правопорушень;

- спільне проведення заходів щодо виявлення й усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень;

- обмін усною і письмовою інформацією;

– спільна підготовка і проведення нарад із питань підвищення ефективності роботи щодо попередження та запобігання правопорушень.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що нагальні проблеми сьогодення потребують спільних зусиль, спрямованих на пошуки шляхів реалізації правових норм, зміцнення громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та реалізації прав і свобод громадян. Саме завдяки цьому можливий подальший розвиток конкретного регіону та держави в цілому.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 4. Ст. 20. 3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К., 2002. 4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. 5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190. 6. Радутний С. Партнерство заради правопорядку // Міліція України. 2000. № 1.

Надійшла до редколегії 16.01.04